



Byrådssak /21

Saksframstilling

Vår referanse: 2021/13952-1

Revisjon av Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune, Administrativ del

Hva saken gjelder:

Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune, Administrativ del, revideres som en del av den ordinære revisjonsplanen.

Revisjonen hensyntar endringen i byrådets fullmakter § 8 Kriseledelse, behandlet i bystyret i møte 16.12.2020, sak 378/20. Revisjonen hensyntar også bystyrets behandling av funn etter forvaltningsrevisjonen av byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020 gjennomført av Deloitte.

Bystyret fattet i møtet 17.11.2020, sak 358/20 følgende vedtak:

1. Bystyret tar Deloitte's juridiske betenkning «Byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020» til orientering.
2. Bystyret ber byrådet følge opp anbefalingene som framgår av rapporten.
3. Bystyret ber byrådet rapportere til kontrollutvalget om hvordan revisors anbefalinger er fulgt opp innen utgangen av april 2021.

Denne saken følger opp vedtakets punkt 2, og fremlagt forslag til revidert Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune, Administrativ del, er justert med de anbefalinger som framgår av Deloitte sin juridiske betenkning «Byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020».

Funn og anbefalingene fra revisjonsrapporten

Formålet med revisjonen var å undersøke byrådets bruk av krisefullmakt våren 2020. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget, i sak 46/20, 10. juni 2020.

Revisjonen anerkjente at det var en ekstraordinær situasjon som måtte håndteres da det ble satt kriseledelse for å håndtere pandemien og de utfordringer den medførte. Revisjonen undersøkte to hovedspørsmål, hhv. om byrådet hadde etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak, og om kriseledelsen var gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet.

Med bakgrunn i formålet undersøkte revisjonen følgende problemstillinger:

- 1) Har byrådet i Bergen etablert og brukt fullmakter under koronapandemien i samsvar med lov, regelverk og kommunale vedtak?
 - a) I hvilken grad er det tydelig hvordan krisefullmakt og eventuelt hastefullmakter i Bergen kommune kan anvendes?

- b) I hvilken grad har eventuelle uklarheter knyttet til bruk av fullmakter blitt tilstrekkelig avklart?
- c) I hvilken grad er videre delegering av krisefullmakt i prosjekt korona tydelig og i samsvar med regler for dette?
- d) Ble fullmaktene brukt i samsvar med regelverket under koronapandemien?
- e) Har bruken av krisefullmakt vært nødvendig i de tilfeller den har blitt brukt, og i hvilken grad har det vært definert om vedtak er hjemlet i fullmakter eller annet rettsgrunnlag?

2) Har kriseledelsen blitt gjennomført på en måte som gjør at bystyret kan ivareta sin kontroll- og tilsynsfunksjon overfor byrådet?

- a) Har kriseledelsen i kommunen sikret at informasjon om beslutninger har vært tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad og i samsvar med regler for dette?

Hovedkonklusjonen til revisjonen var at byrådet ikke hadde gått utover sine fullmakter. Revisjonens vurdering var likevel at beredskapsplanene slik de forelå våren 2020 var utydelige. I hovedsak ble det påpekt at det i beskrivelser av forholdet mellom byrådets, byrådsleders og den øvrige del av kriseledelsens fullmakter var uklart hvilke fullmakter som hjemlet den strategiske kriseledelsens krisehåndtering, herunder når krisefullmakten kan benyttes.

Resultatene fra undersøkelsen framgår av rapportens sammendrag på side 3. Kapittel 3 i rapporten inneholder revisjonens funn og vurderinger fra undersøkelsen, og rapportens kapittel 4 inneholder revisjonens anbefalinger basert på konklusjonene fra undersøkelsen.

Følgende overordnede konklusjoner ble trukket opp:

1. Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes
2. Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering
3. At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode
4. Krisefullmakten ble i praksis ikke benyttet av KKL-KP (Kommunal kriseledelse – korona prosjekt) under koronapandemien
5. Vedtak om stenging av skoler og barnehager mm. burde vært behandlet i byrådet
6. Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP
7. Byrådet har gitt bystyret og ordfører informasjon i samsvar med regelverket – en forventningsavklaring kan likevel være hensiktsmessig

Hvordan funn og anbefalinger er fulgt opp beskrives i avsnittet «Revidert Overordnet Beredskapsplan, Administrativ del». Problemstillingen knyttet til bystyrets kontroll- og tilsynsfunksjon behandles imidlertid ikke nærmere i denne sak.

Byrådets krisefullmakt

Byrådets fullmakter ble sist vedtatt av bystyret i sak 378-20 16.12 2020. Blant annet er § 8 Kriseledelse endret, og lyder nå som følger:

«Byrådet selv er kommunens kriseledelse. Når krisesituasjoner krever raske vedtak og det derved ikke er tid til at hele byrådet kan samles, er kriseledelsen beslutningsdyktig når byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder er til stede.»

Avsnitt 2 i byrådets tidligere fullmakter § 9 Kriseledelse, er fjernet, avsnittet hadde følgende ordlyd:

«Kriseledelsen har alle fullmakter som er nødvendig for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer. Byrådet holder ordføreren løpende orientert om de vedtak som er fattet.»

Det legges til grunn at nåværende krisefullmakt understreker at byrådet er kommunens ledelse også i kriser. Bruk av formuleringen «byrådet selv» tydeliggjør at byrådets myndighet ikke kan delegeres. Av bestemmelsens andre setning fremgår imidlertid at:

«Når krisesituasjoner krever raske vedtak og det derved ikke er tid til at hele byrådet kan samles, er kriseledelsen beslutningsdyktig når byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder er til stede.»

Det er således åpnet for at byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder, i krisesituasjoner kan ta beslutninger selv om byrådet ikke kan samles. Det legges til grunn at det skal mye til før denne myndigheten kan benyttes, og at dette er en unntaksbestemmelse som skal praktiseres strengt. Dette følger også av at byrådet vanligvis vil kunne samles raskt til digitale møter.

Følgende ordlyd i avsnitt to i den tidligere krisefullmakten er ikke videreført i gjeldende krisefullmakt:

«Kriseledelsen har alle fullmakter som er nødvendig for iverksettelse av relevante skadebegrensende tiltak i en krisesituasjon eller når en krise truer»

Ut fra dette legges til grunn at krisefullmakten ikke lenger gir byrådet fullmakt til å fatte beslutninger som ligger til bystyrets myndighet i kriser. Dette innebærer at dersom det ikke er tid til å samle bystyret, så vil byrådets myndighet til å fatte vedtak på bystyrets myndighetsområde, også i kriser følge av Byrådets fullmakter § 7 Hastesaker, som har følgende ordlyd:

*«Byrådet selv har myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt, at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken.
En melding om vedtak som er truffet i medhold av første punktum, skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken (jmf. Kommuneloven § 11-8).»*

Bruk av ordlyden «byrådet selv» tydeliggjør at myndigheten til å fatte vedtak i hastesaker ikke kan delegeres. Det er med andre ord ikke åpnet for at byrådets fullmakt i hastesaker kan delegeres til byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder.

«Hasteparagrafen» anses likevel tilstrekkelig til å sikre at byrådet, også i kriser har myndighet til å fatte vedtak på bystyrets myndighetsområde når det ikke er tid til å innkalle bystyret. Dette gjelder også der myndigheten er lagt til «bystyret selv», og som ellers ikke

kan videredelegeres. Dersom heller ikke byrådet kan samles for å ta beslutninger, skal akutte tiltak for å redde liv og helse likevel iverksettes iht. hjelpeplikten etter straffeloven § 287. Også sivilbeskyttelsesloven § 5 pålegger enhver å delta i innsats for Sivilforsvaret uavhengig av fullmakter og intern organisering.

Funn og anbefalinger fra revisjonen, samt endringene i byrådets fullmakter er ivaretatt gjennom revisjon av beredskapsplanene.

Revidert Overordnet Beredskapsplan, Administrativ del

I revidert Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune, Administrativ del er henvisningen til den tidligere krisefullmakten fjernet. Det henvises i beredskapsplanen til følgende av byrådets fullmakter: § 8 Kriseledelse, § 7 Hastesaker og §§ 2.4 og 3.1 byrådets driftsansvar og organisering av egen virksomhet.

Det er videre gjort endringer som ivaretar følgende punkter fra forvaltningsrevisjonen:

1. Beredskapsplanene har ikke vært tydelig på hvordan krisefullmakten kan benyttes.

Det er tydeliggjort i beredskapsplanene at det er byrådet som har krisefullmakt, eventuelt byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder. Det er også tydeliggjort at fullmakten ikke omfatter bystyrets myndighetsområde.

2. Det er uklart hvilke fullmakter som hjemler den strategiske kriseledelsens krisehåndtering.

Roller, myndighet og ansvar i beredskapsorganiseringen er presisert i reviderte beredskapsplaner.

4. At det er mobilisert kriseledelse i en tidsperiode betyr ikke at kriseledelsen benytter krisefullmakten i samme periode.

Revisjonen påpekte at formuleringer i beredskapsplanen kunne tolkes slik at mobilisering av kriseledelse var det samme som bruk av krisefullmakten. Det ble gjennom revisjonen avklart at det i praktiseringen ikke var lagt til grunn en slik forståelse. I revidert beredskapsplan er det tydeliggjort når krisefullmakten kommer til anvendelse, og hvem som kan benytte krisefullmakten. Skillet mellom bruk av fullmakter til utøvelse av myndighet i krisesituasjoner, og administrativ organisering for krisehåndtering er således tydeliggjort.

6. Byrådet har vært uklar med hensyn til om det er delegert en egen krisefullmakt til KKL-KP¹ Forståelsen av at den reviderte krisefullmakten gjelder på byrådets myndighetsområde er tydeliggjort. Det er videre tydeliggjort at denne ikke er delegert, og at den heller ikke kan delegeres.

Videre er følgende endringer og presiseringer foretatt:

For å sikre nødvendig handlingsrom og fullmakter til å kunne håndtere krise- og beredskapshendelser på en effektiv og forsvarlig måte, henvises det i beredskapsplanen til følgende fullmakter for byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder:

¹ KKL er forkortelse for kommunal kriseledelse. Kriseledelsen for håndtering av koronapandemien ble 28. februar organisert som et eget kriseledelsesprosjekt; Prosjekt Korona (KKL-KP), slik at det ordinære vaktgående KKL ble fristilt.

Krisefullmakten:

Byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder har nødvendige fullmakter til å handle på byråds vegne når krisesituasjoner krever raske vedtak og det derved ikke er tid til at hele byrådet kan samles.

Stedfortrederfullmakten:

Vakthavende byråd er byrådsleders stedfortreder i kriser når byrådsleder ikke er tilgjengelig eller ikke er stand til å ivareta sin funksjon selv.

I beredskapsplanen beskrives administrasjonens adgang til å agere på forsvarlig og adekvat måte i krise- og beredskapssituasjoner, frem til det oppnås kontakt med byrådsleder eller byrådsleders stedfortreder. Beskrivelsen tilsvarer formuleringen av nødrett i straffeloven § 17 hvoretter en handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen.

Håndteringsfullmakten:

Vakthavende kommunaldirektør håndterer en krisesituasjon inntil det oppnås kontakt med vakthavende byråd eller byrådsleder dersom det er nødvendig for å redde liv, helse, eiendom eller annen interesse fra en fare for skade. Skaderisikoen må på beslutningstidspunktet være vurdert som større enn risikoen ved handlinger som iverksettes, og situasjonen må tilsi at det ikke er forsvarlig å avvende handlingen til det oppnås kontakt med vakthavende byråd eller byrådsleder.

Endringene i krise- og beredskapsfullmaktene er gjort som følge av endringene i byrådets fullmakter. Den beredskapsfaglige vurderingen er at de nye fullmaktene fortsatt sikrer opprettholdelse av nødvendig beredskapsevne.

Det har gjennom håndteringen av koronapandemien vært stort fokus på dokumentasjonen som er lagt til grunn for beslutninger. Behovet for dokumentasjon er derfor særskilt nevnt i overordnet beredskapsplan med følgende formulering på side 6:

Kriseledelsen sin fremste oppgave vil alltid være håndtering av selve krisen og iverksettelse av nødvendige tiltak. Utarbeidelse av dokumentasjon knyttet til vedtak og beslutninger vil derfor måtte tilpasses krisesituasjonen og den ressursdisponeringen som til enhver tid vurderes som riktig og påkrevd. Dette innebærer at graden av dokumentasjon kan variere i ulike krisesituasjoner og at dokumenter kan bli utarbeidet i ettertid dersom det anses som nødvendig for å kunne håndtere krisen på en best mulig måte.

De operative beredskapsplanene beskriver nærmere hvordan krise- og beredskapssituasjoner i Bergen kommune skal håndteres og dokumenteres.

Endringer i beredskapsorganiseringen

Revisjonen ivaretar videre endringer i beredskapsorganiseringen i Bergen kommune gjennom opprettelsen av Samvirkevakten i Samfunnssikkerhetens hus med funksjonen Vakthavende samvirkekoordinator, og etableringen av funksjonen Vakthavende samfunnsmedisin.

Samvirkevakten, med samlokalisering av kommunens døgnkontinuerlige vaktfunksjoner: Vaktsentralen, Responssenteret, Informasjonssikkerhetsvakten og Samvirkekoordinator, overtar funksjonene som tidligere har vært ivaretatt av Vaktsentralen og funksjonen vakthavende beredskapskoordinator.

Etableringen av vakthavende samfunnsmedisin sikrer tilgjengelighet på samfunnsmedisinsk faglig kompetanse i Bergen kommune hele døgnet og i kommunens vaktgående kriseledelse. Funksjonen har vært operativ siden januar 2020, men har vært omtalt som en fagleder i overordnet beredskapsplan i påvente av denne revisjonen.

Revisjonen forenkler også mobiliseringen av eventuelle operasjonelle kommunale krisestaber som støtte til kriseledelsen, og gjør organiseringen av disse mer fleksibel.

Opprettelsen av Samvirkevakten i Samfunnssikkerhetens hus, samt etableringen av Vakthavende samfunnsmedisin, er allerede vedtatte endringer som styrker beredskapen i Bergen kommune og i regionen vesentlig. Endringene som er foretatt i overordnet beredskapsplan ivaretar således kun allerede vedtatte endringer og sikrer at disse implementeres i Bergen kommunes beredskapsdokumentasjon.

Beredskapsdokumentasjonen

I den reviderte beredskapsplanen er til sist oversikten over beredskapsplanhierarkiet i Bergen kommune forenklet, men ikke endret. Overordnet beredskapsplan, administrativ del, skal være offentlig og gjøres tilgjengelig på kommunens nettsider, mens kommunens operative beredskapsplaner i utgangspunktet er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven §§ 14 og 24.

Byrådsleders vurdering og anbefaling/konklusjon:

Byrådsleder mener at den effektive beredskapsordningen Bergen kommune har etablert blir videreført i den reviderte beredskapsplanen. Det tas samtidig hensyn til endringer i byrådets fullmakter. I tillegg er uklarheter påpekt av Deloitte etter forvaltningsrevisjonen tydeliggjort.

Byrådsleder anbefaler at byrådet vedtar Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune Administrativ del, slik den foreligger.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter vedtatt av bystyret 16.12.2020 i sak 378/20: § 4.1 Organisering av kommunens virksomhet, samt §14 Tolking av fullmakter.

Byrådsleder innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Byrådet vedtar Overordnet Beredskapsplan for Bergen kommune Administrativ del.
2. Vakthavende byråd er byrådsleders stedfortreder i kriser. Dette endrer ikke vedtatt ordning med fast stedfortreder for byrådsleder ellers.
3. Melding om vedtak sendes Bystyrets kontor.

Dato: 13. april 2021

Roger Valhammer
Byrådsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune, administrativ del - revisjon mars 2021